O CICLO ORÇAMENTÁRIO: UMA REAVALIAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988*

Oswaldo Maldonado Sanches**

1. O ciclo orçamentário — visão teórico-doutrinária; 2. O ciclo orçamentário na perspectiva da Constituição de 1988; 3. Fases do ciclo orçamentário: uma análise dos seus processos, conteúdos e aspectos críticos; 4. Uma avaliação prospectiva.

Abordagem técnico-jurídica do tema ciclo orçamentário. Apreciação das modificações introduzidas pela Constituição de 1988 no ciclo orçamentário tradicional. Detalhamento de cada uma das fases e explicitação de suas atividades, problemas e singularidades. Avaliação prospectiva das tendências, no que se refere ao aprimoramento de processos críticos às várias fases do ciclo orçamentário.

THE BUDGETARY CICLE: A REVIEW UNDER THE BRAZILIAN'S NEW CONSTITUTION

The budget is one of the basic ways through which public policies are set forth. The Brazilian's new Constitution (effective since 1988) not only recognizes such condition but also expands the budget cicle by including typical planning activities — the establishment of public administration's objectives, goals and priorities — as identified phases of the budgetary process.
This article analyses the budgetary cicle under the theoretical focus, where it is compounded by four phases — preparation, appropriation, execution and evaluation or auditing —, and under the light of Brazilian's new Constitution, where the budgetary cicle is expanded to an eight phases process. Each phase is detailed in terms of its basic activities and evaluated in terms of its problems and peculiarities. Such appraisal shows that the Brazilian Congress has been enlarging, year by year, its role in policy formulation and in funding public programs, as well as that it is moving toward the development of tools for effective control over the Executive Branch, mainly in relation to budget's execution.

Palavras-chave:
Orçamento; ciclo orçamentário; planejamento; políticas públicas; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; lei orçamentária anual; execução orçamentária.

* Artigo recebido em ago. 1992 e aceito em mar. 1993.
** Assessor de orçamento da Câmara dos Deputados. Ex-diretor de orçamento do estado do Paraná (1975 a 1980). Mestre em administração pública pela Fundação Getulio Vargas e MPA (administração legislativa) pela State University of New York at Albany. (Endereço: SQL 211, bl.F, apt° 605 - Brasília - DF.)

1. *O ciclo orçamentário — visão teórico-doutrinária*

Como ensina Orin Cope, "o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas".[1] Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo.

Esse processo articulado, denominado ciclo orçamentário, resulta da singular natureza do orçamento, que desde as suas mais remotas origens — ao final da primeira metade deste milênio —, tem sido entendido como instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado.

Em sua condição de instrumento político, como assinala o professor Jesse Burkhead, "o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. O poder financeiro veio fixar-se no Legislativo, com o fim de impedir que o Executivo viesse a instituir impostos arbitrariamente".[2] A partir dessa base suas funções foram sendo gradativamente ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos fossem aplicados segundo um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública. E em razão disso as várias etapas do ciclo orçamentário envolvem ampla participação das esferas decisórias mais elevadas do Estado e se processam sob a atenta vigilância das instituições da sociedade.

Todas as demais instrumentalidades do orçamento (de instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração, de contabilidade e administração financeira, e de controle e avaliação), freqüentemente apresentadas como evolução em relação à visão tradicional, são na realidade desdobramentos orientados para a alavancagem de sua condição de instrumento político, na caracterização mais ampla que lhe dá a presente abordagem.

Contudo, a amplitude com que tais instrumentalidades são efetivamente utilizadas depende, naturalmente, do sistema de governo do Estado, da cultura administrativa vigente e da estrutura institucional do setor público. Assim, num Estado como a França — parlamentarista e dotado de uma estrutura de administração pública consolidada — todas as instrumentalidades do orçamento estarão mais presentes do que num país como os EUA, onde existe uma certa suspeição ideológica em relação ao planejamento do Estado e uma forte orientação para o exercício de estreito controle sobre a execução do orçamento na forma deliberada pelo Poder Legislativo.[3]

[1] Cope, Orin K. O ciclo orçamentário. In: Jameson, Samuel H. *Orçamento e administração financeira*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1963.

[2] Burkhead, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1971.

[3] Essa orientação tornou-se mais forte depois de 1974, com a aprovação do Congressional Budget and Impoundment Control Act — como reação do Congresso ao excesso de *impoundments* (recusa na execução de gastos definidos pelo Parlamento) estabelecidos pelo Presidente Nixon. Essa lei, além de criar novos braços técnicos para o Legislativo — o Congressional Budget Office e os Budget

Mas, voltando ao ciclo orçamentário, cabe salientar que a literatura especializada[4] apresenta-o, em geral, como compreendendo um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam:

a) elaboração e apresentação;

b) autorização legislativa;

c) programação e execução;

d) avaliação e controle.

A primeira envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho — que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos —, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

A segunda fase compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, onde as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas, e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são estabelecidos.

Na terceira fase, o orçamento é programado (isto é, são definidos os cronogramas de desembolso — ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo.

Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também esta fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento.

Num contexto de maturidade institucional, onde são naturais preocupações com eficácia, racionalidade e produtividade, o ciclo relativo ao orçamento de 1990 assumiria a seguinte configuração:

a) no início de 1989 teriam sido definidas a parte da programação a executar no ano seguinte, as metas e as prioridades;

Committees — obrigou o Poder Executivo a executar toda a programação aprovada no orçamento, ressalvados os casos em que sejam aplicáveis os instrumentos denominados *Rescisions* (formal solicitação de cancelamento, feita pelo Executivo ao Legislativo, que não sendo aprovada por ambas as Casas dentro de 45 dias torna obrigatória a execução do gasto) e *deferrals* (notificação fundamentada, enviada ao Legislativo, comunicando o adiamento na execução de determinada programação, que vigora desde logo e até que uma das Casas do Congresso a torne sem efeito).

[4] Ver Burkhead, Jesse. op. cit.; Chandler, Ralph C. & Plano, Jack C. *The public administration dictionary*. New York, John Wiley & Sons, 1982; Ott, David J. & Ott, Attiat F. The budget process. In: Lyden, Fremont J. & Miller, Ernest G. *Public budgeting: program planning and evaluation*. Chicago, Rand McNally, 1978.

b) no segundo e terceiro trimestres de 1989, a proposta de orçamento para 1990 teria sido elaborada pelo Executivo e enviada à deliberação do Congresso;

c) no quarto trimestre de 1989, a proposta orçamentária teria sido discutida e aprovada pelo Poder Legislativo;

d) em 1990, o orçamento teria sido programado e executado pelo governo e avaliado parcialmente pelo Poder Legislativo;

e) no decorrer de 1991 a execução orçamentária teria sido apreciada e julgada pelo Poder Legislativo.

Isso significa que o ciclo orçamentário, em sua forma tradicional, tem duração de aproximadamente três anos, podendo, sob certas circunstâncias, ser um pouco mais longo se admitida a hipótese de que o julgamento pelo Poder Legislativo ocorra apenas no ano seguinte ao de sua apreciação técnico-legal pela Corte de Contas.

2. *O ciclo orçamentário na perspectiva da Constituição de 1988*

A Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças significativas no campo da orçamentação pública. Dentre estas, importa salientar, por sua relação com o tema em apreciação: a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo (dado o caráter imperativo da norma que instituiu o Plano Plurianual — PPA); o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos (devido ao conteúdo dado à Lei das Diretrizes Orçamentárias — LDO); e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos (Fiscal, de Investimentos de Estatais e de Seguridade Social).[5]

No entanto, no plano prático, a vontade da Constituinte tem sofrido uma série de percalços. O primeiro é caracterizado pela precária separação entre Orçamento Fiscal e o Orçamento de Seguridade Social, em parte pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, em parte por problemas ainda não resolvidos no plano técnico e, sobretudo, em razão das conveniências do caixa do Tesouro. O segundo é caracterizado pela inobservância de determinações constitucionais, como aquelas constantes do art. 204 da Lei Maior e do art. 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O terceiro, por se ter avançado tão pouco na articulação de procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais. Finalmente, o fato de ainda não ter sido produzida a lei complementar[6] que deverá substituir a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 — que não obstante seus méritos apresenta grandes lacunas

[5] Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada pelo Congresso Nacional em 5 de outubro de 1988, doravante referida por Constituição, Constituição Federal ou Lei Maior.

[6] O art. 165, § 9º, da Constituição Federal estabelece: "Cabe à lei complemantar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamental anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos".

em relação à ordem constitucional vigente — gera incertezas não apenas na esfera federal, mas também na dos estados e municípios.

Do ponto de vista das normas de organizações e execução dos orçamentos, a serem equacionadas por intermédio da lei complementar referenciada na Constituição, a questão mais urgente é a do orçamento de investimentos das empresas sob o controle do setor público, devido à absoluta inadequação das normas da Lei nº 4.320 para disciplinar a sua elaboração e, sobretudo, a sua execução. Contudo, o principal problema com que todos se defrontam hoje, seja no Legislativo, seja no Executivo, é o do caráter recente das modificações introduzidas pela Constituição, cuja não-regulamentação amplifica o espaço para divergências, gera incertezas nos planos técnico, legal e político — e retarda a articulação do instrumental metodológico apropriado. Na esfera federal, em que se acha tramitando o quarto orçamento (1993), sujeito ao modelo delineado pela Lei Maior, não obstante os avanços obtidos, existe ainda uma série de questões a serem relacionadas, como salientado pelo Senador Márcio Lacerda:[7]

"*Nesses quatro anos de aplicação do texto constitucional tem sido possível perceber que não basta a previsão de novos instrumentos, é preciso dar-lhes operacionalidade; não basta participar da montagem do orçamento, é preciso que este expresse a real magnitude da receita e do gasto público; não basta alocar recursos a itens programáticos, é preciso ter certeza de que depois disso eles serão executados; não basta programar, é preciso acompanhar a execução e avaliar resultados.*"

Se adicionarmos a essa problemática o elevado conjunto de discordâncias, até mesmo entre os membros dos órgãos técnicos de cada poder, sobre a interpretação a ser dada a determinados dispositivos constitucionais, chega-se bem perto do problema com que será necessário conviver nos próximos anos.

Do ponto de vista do tema em apreciação, o que importa considerar é que as mudanças introduzidas pela Constituição, no campo da orçamentação pública, redundam em expressivas alterações no ciclo orçamentário — dadas as amarrações articuladas pelo texto constitucional, em especial no seu art. 166, § 3º, I e § 4º —, o qual passa a desdobrar-se em oito fases, quais sejam:

a) formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo;

b) apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo;

c) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo;

d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;

e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo;

f) apreciação, adequação e autorização legislativa;

g) execução dos orçamentos aprovados;

[7] Senador Márcio Lacerda, Parecer nº 14, de 1992, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993.

h) avaliação da execução e julgamento das contas.

Tais fases, em nosso entender, são insuscetíveis de aglutinação, dado que cada uma possui ritmo próprio, finalidade distinta e periodicidade definida. O plano plurianual, por exemplo, não pode ser aglutinado à fase de elaboração do orçamento,[8] porquanto constitui instrumento superordenador daquela, como evidenciado pelo cenário institucional articulado pela Constituição de 1988, em especial pelo seu art. 167, § 1º, que estabelece:

"*Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.*"

Tampouco seria válido aglutinar a elaboração do plano plurianual, de responsabilidade do Poder Executivo, com a apreciação e a aprovação deste, a cargo do Legislativo, dadas as singularidades de cada um destes processos, como ficará evidenciado mais adiante.

Acresça-se, no que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o caráter articulador desta, que constrói uma autêntica ponte programático-legal entre o planejamento de médio prazo (o PPA, nos termos do art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cobre um período de cinco anos) e o de curto prazo, caracterizado pela orçamentação propriamente dita, como se pode depreender do vínculo articulado pelo art. 166, § 3º, I e § 4º, da Constituição Federal, que estabelecem:

"*As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.*"

"*As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes...*"

Assim, dada a diferente natureza dessa lei, orientada para a fixação de prioridades para o gasto público e para a definição de normas orientadoras da elaboração dos orçamentos, não poderiam ser os seus processos aglutinados àqueles relativos ao plano plurianual, até pelo fato de estes possuírem diferentes periodicidades, ou àqueles relativos à elaboração da Lei Orçamentária Anual, por possuir a LDO uma amplitude que transcende essa fase do ciclo orçamentário.

[8] Não obstante se reconheça que o planejamento governamental venha sendo exercitado desde a década de 50, e que seu marco mais significativo é o Plano de Metas — desconsideradas as experiências levadas a efeito a partir de 1934, dadas a sua assistematicidade e limitada abrangência (o plano Salte, do governo Dutra, não chegou a ser implementado) —, é preciso observar que o orçamento não lhe era legalmente afeito — exceto durante a vigência de alguns atos complementares — e que a apreciação de planos e orçamentos pelo Poder Legislativo tinha caráter de mera homologação das propostas formalizadas pelo Executivo, ou seja, algo muito diferente do que ocorre no cenário institucional articulado pela Constituição de 1988, em que o Congresso Nacional possui grande latitude para apreciar e modificar as propostas que lhe são submetidas.

3. *Fases do ciclo orçamentário: uma análise dos seus processos, conteúdos e aspectos críticos*

3.1 Fase do planejamento plurianual

Esta fase é caracterizada pela formulação da proposta do plano plurianual, cujo conteúdo, nos termos do que estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição: "*estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*".

O desempenho de tal atividade, respeitados os procedimentos metodológicos geralmente aceitos para o exercício do planejamento (como processo e não como tarefa episódica), envolve a observância estrita de uma série de etapas ou processos. Tais etapas compreendem: o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenários de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade — com vistas a atingir os objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis — e o acompanhamento da execução e avaliação dos resultados. Sua implementação, como é evidente, requer que se conte com uma estrutura tecno-burocrática experiente, preparada e motivada para dar apoio aos pólos centrais de decisão do governo. No caso do plano plurianual, infelizmente, não só o encadeamento acima foi desrespeitado, como se enfrentaram sérios problemas para a estruturação de uma equipe técnica madura e estimulada.[9]

Assim, não é de estranhar que o primeiro plano plurianual[10] tenha assumido caráter tão genérico e pouco programático, parecendo mais um discurso de campanha que um documento normativo — para a administração pública — e indicativo — para a iniciativa privada —, o que deveria ser. O pior é que a proposta de sua revisão, para o período 1993 a 1995 (Mensagem nº 2, CN, de 1992), cuja tramitação no Congresso Nacional encerrou-se em julho de 1992, corrige muito pouco das deficiências iniciais, embora represente avanço digno de nota a referenciação das cinco prioridades do governo, o detalhamento das situações-objetivo relacionadas a cada uma de tais prioridades e a enunciação das ações de governo que levarão ao equacionamento dos problemas identificados. Dentre as suas deficiências, várias das quais detalhadas adiante, a mais grave é dar-lhe um conteúdo próximo ao do primitivo Orçamento Plurianual de Investimentos, pela ênfase dada às alocações financeiras e pelo detalhamento em projetos e atividades, segundo cada ano do

[9] Nesse particular é forçoso reconhecer que desde o início da década passada o sistema de planejamento do governo federal vem passando por uma silenciosa operação desmonte (fato que tem conduzido, por efeito de simetria, a um singular processo em quase todos os estados), com significativas perdas em seus quadros e retrocessos metodológicos.

[10] Instituído pela Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1990, em obediência ao que estabelece o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao que manda o art. 165 da Constituição.

período, ao invés de uma articulada fixação das metas de cada programa ou subprograma de governo.[11]

Deve ser reconhecido, entretanto, que grande parte das dificuldades relacionadas à formulação do plano plurianual deriva da indisponibilidade da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição. Sem essa lei não existe um referencial seguro quanto a estrutura, conteúdo a nível de detalhamento de tal peça legal, nem, tampouco, uma adequada caracterização do que se deva entender como "programas de duração continuada" e como "despesas decorrentes das despesas de capital", referidos pelo texto constitucional como conteúdos que integram o plano plurianual.[12]

3.2 Fase de apreciação e adequação do plano plurianual

Esta fase é caracterizada pelas deliberações do Poder Legislativo sobre as macro-orientações de política pública — diretrizes, objetivos e metas que deverão orientar a ação da administração pública federal, num determinado período de tempo, bem como a distribuição regional da alocação de recursos para investimentos, despesas destes decorrentes e programas de duração continuada.

A apreciação e adequação do plano plurianual pelo Poder Legislativo envolve um conjunto de atividades, desenvolvidas em quatro etapas bem caracterizadas, dentre as quais merecem destaque:

1ª etapa — Recepção e divulgação do projeto

a) Recebimento da mensagem pelo presidente do Senado Federal, leitura em sessão do Congresso Nacional, remessa à Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos, publicação em avulso e abertura de prazo para a formalização de emendas;

[11] Grande parte dos problemas identificados na revisão do plano plurianual parece decorrer da forma como este foi montado, ou seja: os discursos e documentos programáticos divulgados pelo governo foram sistematizados por um grupo técnico com limitado acesso aos níveis superiores de decisão, num termo de referência de macroobjetivos. Estes foram sistematizados por comitês intersetoriais e transmitidos aos órgãos setoriais para a integração das estratégias, prioridades e ações em suas programações. Os órgãos setoriais enviaram suas propostas ao órgão de planejamento do governo, com detalhamento baseado na estrutura orçamentária usada pelo Departamento de Orçamento da União (por projetos/atividades e detalhando as aplicações ano a ano). Um tal procedimento só poderia ter como resultado a produção de um anexo de detalhamento que mais parece um "orçamentão" do que um documento de programação; mais uma peça tecnoburocrática do que um conjunto sistematizado das políticas públicas a serem observadas pela administração pública federal.

[12] Similar percepção foi expressa por Pedro Pullen, Secretário Nacional de Planejamento, em palestra proferida na Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, em maio de 1992, sobre os fundamentos do plano plurianual, na qual assinalou: "O plano plurianual, no seu processo de elaboração, teve de lidar com questões bastante complexas como a recuperação da credibilidade do processo de planejamento e as dificuldades de interpretação da Constituição Federal no tocante ao papel e conteúdo do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Como se sabe, a conexão mais precisa entre esses três instrumentos aguarda definições maiores, a serem estabelecidas pela lei complementar. Nesse sentido, os trabalhos de elaboração do plano se processaram sob um certo vácuo legal".

b) designação do relator do PPA de acordo com a indicação das lideranças e designação da respectiva assessoria;

c) alimentação do banco de dados do PPA, a partir de arquivos em meio magnético fornecidos pelo Departamento de Planejamento da União, e geração do instrumental para manipular tais dados.

2ª etapa — Proposição de emendas

a) revisão da metodologia à luz das diretrizes do relator, adequação final do material para a elaboração de emendas (formulários e instruções) e sua distribuição;

b) formalização das emendas perante a secretaria da comissão mista, análise crítica destas e seu registro em banco de dados.

3ª etapa — Apreciação do projeto e emendas na comissão mista

a) apreciação, pelo relator, de cada dispositivo do projeto e das emendas a ele propostas, elaboração de parecer sobre cada uma destas, introdução de ajustes facultados pelas normas que regem a comissão mista (emendas de relator) e elaboração do relatório e, se for o caso, do substitutivo;

b) discussão do projeto e do parecer do relator pelo plenário da comissão e formalização de pedidos de destaques-emenda (acolhida ou rejeitada), parte do projeto original ou parte do substitutivo do relator que se deseja votar em separado;

c) decisão da comissão mista sobre o relatório e sobre cada destaque que tenha sido formalizado durante a etapa de discussão da matéria; elaboração do parecer da comissão — que pode concluir em favor de apresentação de substitutivo — e encaminhamento do texto aprovado ao presidente do Congresso Nacional;

4ª etapa — Decisão pelo Congresso Nacional

a) discussão e votação do projeto e destaques (pedidos por líder ou vários parlamentares) pelo plenário do Congresso Nacional;

b) introdução de ajustes no banco de dados e montagem de autógrafo (designativo dado à redação final de projeto aprovado em definitivo no Congresso Nacional);

c) remessa do autógrafo à chefia do Poder Executivo, para sanção, e dos arquivos finais, em meio magnético, ao Departamento de Planejamento da União, para atualização do banco de dados.

No corrente exercício, em que o Congresso Nacional apreciou a primeira revisão do plano plurianual (Mensagem nº 2, CN, de 1992), o processo teve marcos significativos que merecem particular registro. Após lida em plenário, a proposta do Poder Executivo foi remetida, em acatamento à norma constitucional, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde recebeu 345 emendas, das quais 70 acolhidas pelo relator, Senador Dario

Pereira.[13] A apreciação do projeto colocou em evidência, logo de início, que a estrutura proposta pelo Executivo para o plano plurianual apresentava uma série de problemas e inadequações, dentre os quais, conforme salientado no relatório submetido à apreciação da comissão mista, cabe destacar:

a) incluir nos anexos da Lei do Plano Plurianual conteúdos típicos da mensagem de encaminhamento, por constituírem a explicitação do cenário de referência e justificativas das propostas consubstanciais no documento, tais como: "Introdução", "Desafios e Potencialidades do Brasil", "Estratégias de Desenvolvimento" e "Premissas do Plano Plurianual";

b) apresentar um detalhamento excessivo, referenciando cerca de 900 projetos como prioritários e detalhando suas metas e recursos ano a ano, fato que de um lado enfraquece a indicação de prioridades e de outro limita a flexibilidade de que deve dispor o Parlamento para realizar alocações específicas durante a tramitação da lei orçamentária anual;

c) consagrar a regra de que o plano plurianual deve ser revisto no início de cada ano, o que teria efeitos negativos como absorver grande parte da capacidade de trabalho do Parlamento, tumultuar a apreciação da LDO para o exercício seguinte, por tramitar simultaneamente, e gerar incertezas para os agentes econômicos e para a própria administração pública;

d) omitir referências a três áreas de evidente prioridade para o país, quais sejam as de saúde, de irrigação e de repressão às atividades ligadas ao tráfico e difusão do uso de drogas;

e) apresentar a programação de investimentos e das demais despesas vinculadas aos órgãos orçamentários, ao invés de fazê-lo por categorias programáticas.

A relatoria, em suas articulações com as lideranças partidárias, atuou sobre tais inadequações, produzindo um substitutivo que representa um avanço bastante grande em relação à proposta original, especialmente por sinalizar como se deve entender a norma constitucional relativa ao plano plurianual e por fixar as bases para a normatização do processo. Dentre as modificações realizadas, merecem destaque:

a) excluir do texto da Lei do Plano Plurianual, reposicionando-os como parte de um anexo informativo, os conteúdos explicitadores do diagnóstico, do delineamento do cenário futuro e das justificativas das escolhas realizadas, por entendê-los mais pertinentes à mensagem de encaminhamento;

b) retirar do texto da lei a norma que tornava imperativa a revisão anual do plano, por entender que sua manutenção desarticularia o caráter de instrumento de planejamento de médio prazo pretendido pela Constituinte, enfraqueceria sua condição de documento sistematizador das políticas públicas para o período e inibiria o acompanhamento de sua execução;

[13] Parecer nº 13, de 1992, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a primeira revisão do plano plurianual aprovado pela Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, tendo como relator o Senador Dario Pereira.

c) suprimir a vinculação das despesas programadas a órgãos orçamentários, preferindo a sua sistematização por funções, programas e subprogramas, por entender que as ações do governo devem ser programadas em função dos resultados esperados, independentemente dos órgãos que as executem;

d) consolidar as aplicações programadas no período, por entender que a sua fixação em base anual deixaria margens demasiado estreitas para a efetivação de alocações específicas quando da tramitação da lei orçamentária anual;

e) reduzir o número de projetos prioritários (passando de cerca de 900 para pouco mais de 300), por entender que a proposta do Poder Executivo desagregou excessivamente a ação do governo, em verdadeira antecipação do conteúdo da lei orçamentária anual, o que desvirtua a finalidade do PPA;

f) incluir dispositivo, no texto da lei, tornando obrigatória a remessa anual, ao Congresso Nacional, de avaliação da execução de plano plurianual no exercício anterior.

Além disso, foram incluídas entre as prioridades do governo as áreas de saúde e de apoio à criança carente, com a conseqüente adição dos projetos prioritários correspondentes, bem como, no âmbito das ações setoriais, se atribuiu maior ênfase aos projetos de irrigação, de ampliação da oferta de recursos hídricos e de prevenção ao uso de drogas e combate ao narcotráfico, em evidente demonstração da importância da interferência do Congresso no planejamento das ações.

3.3 Fases de proposição de metas e prioridades e de formulação de políticas de alocação de recursos

Esta fase é materializada pela elaboração da proposta de LDO, pelo Poder Executivo, a qual, nos termos do que estabelece o art. 165, § 2º, da Constituição Federal:

"*compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais do fomento*".

Além dessas finalidades, dado não ter sido ainda produzida a lei complementar a que se refere a Constituição (art. 165, § 9º), a LDO tem abrangido também normas sobre a organização dos orçamentos e sobre a execução orçamentária normal ou antecipada (adiante caracterizada).

No que diz respeito a esse instrumento decisório, cabe salientar que as propostas do Poder Executivo têm melhorado ano a ano, edificando sempre os aprimoramentos introduzidos pelo Congresso Nacional na LDO no exercício anterior. Nesse particular, a proposta de LDO para 1993 apresenta estrutura e articulação de conteúdos bem melhores que as anteriores, organizando-se em capítulos que guardam uma relação mais estreita com o preceito constitucional, ou seja:

a) Das Prioridades e Metas da Administração Pública Federal;

b) Da Organização e Estrutura dos Orçamentos;

c) Das Diretrizes para os Orçamentos da União e suas Alterações;

d) Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal;

e) Da Política de Aplicação das Agências Especiais de Fomento;

f) Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária;

g) Das Demais Disposições; e

h) Anexo de Detalhamento das Metas Programáticas.

Em termos de conteúdo, a proposta da LDO do Poder Executivo, como seria natural esperar, buscou assegurar o máximo de flexibilidade para a execução do orçamento — inclusive pela garantia de autorização para a abertura de créditos suplementares e para a imposição de contingenciamentos — e restringir a introdução de emendas pelo Congresso.

Dentre as suas deficiências devem ser assinaladas a inclusão de normas estranhas aos fins da LDO — como aquelas que definem normas sobre preços de produtos adquiridos para revenda (art. 36) ou antecipam conteúdos típicos da lei orçamentária anual (arts. 54 e 58) — e a caracterização deficiente das prioridades da administração pública federal — conteúdo exigido pelo art. 165, § 2º da Constituição — dado o caráter genérico com que a maior parte destas foi referenciada no anexo de metas pragmáticas que acompanhou o projeto.

3.4 Fase de apreciação e adequação da LDO

A fase de apreciação e adequação da LDO é caracterizada pela atuação do Congresso Nacional no detalhamento das políticas públicas fixadas no plano plurianual para fins de implementação no curto prazo. Por intermédio dessa atuação o Parlamento testa a consistência das propostas do Poder Executivo quanto a sua oportunidade e adequação — dado que a natureza dos seus processos possibilita que os conflitos de interesses sejam resolvidos de modo relativamente pacífico — e assegura o acatamento aos planos estabelecidos. Além disso, como assinalado há pouco, se utiliza deste instrumento para definir a forma e o conteúdo dos orçamentos e para fixar normas básicas de execução.

O desenvolvimento dessa fase se processa segundo as mesmas etapas básicas referenciadas na apreciação do plano plurianual e envolve, com alterações mínimas, as mesmas atividades. A diferença mais perceptível, certamente decorrente da maior familiaridade dos parlamentares com este instrumento legal e da consciência das suas repercussões sobre a lei orçamentária anual, é a intensidade da participação, bem mais ampla na LDO do que na PPA. Por exemplo, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1993 (Mensagem nº 34, de 1992, CN) recebeu 908 emendas,[14] das quais 404 acolhidas pelo relator, Senador Márcio Lacerda.

[14] É curioso observar que, não obstante expressivo, tal número de emendas é bem menor do que as 1.227 emendas propostas à LDO do último exercício e significativamente maior do que as 359 emendas propostas à LDO para 1991.

Tendo em vista os problemas detectados no projeto de LDO enviado pelo governo, especialmente a inclusão de normas que comprometiam prerrogativas do Poder Legislativo e a supressão de dispositivos incorporados pelo Congresso Nacional nas leis da espécie que tramitaram nos últimos exercícios, foram definidos, como marcos de referência para a análise de cada dispositivo constante do projeto e de cada emenda a ele proposta, os seguintes parâmetros:

a) não acolher normas que limitem a flexibilidade do Congresso Nacional na apreciação da Lei Orçamentária Anual, dado que nossa instituição deve ter ampla liberdade de atuação, limitada apenas pelas normas constitucionais;

b) não incluir na LDO normas que sejam pertinentes ao PPA ou à LOA, dado que cada um destes instrumentos possui finalidades definidas, ou seja, o Plurianual define o cenário, a LDO orienta o processo de orçamentação e fixa a política de gasto do governo e a Lei Orçamentária realiza as alocações específicas;

c) não incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias normas que modifiquem leis específicas que regulem de forma articulada uma área de atividade ou situação (Lei de Custeio e Benefício, Lei das Sociedades Anônimas etc.) quer por não ser este o objeto da LDO, quer por ser ela uma lei de duração efêmera;

d) não repetir normas constantes da Constituição Federal ou de leis específicas, primeiro por não ser de boa técnica legislativa, segundo por não haver nisso qualquer alcance prático, dado que não é a repetição que conduz a sua observância;

e) acolher normas e procedimentos que conduzam a uma separação mais efetiva entre Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, quer por entendê-lo como sendo o que pretendeu a Constituição, quer pela convicção de sua conveniência para um maior controle sobre ambos os orçamentos;

f) acolher normas e ajustes que retirem da lei orçamentária detalhes acessórios que apenas retardam a montagem do autógrafo e, por conseqüência, causam atraso no início da execução orçamentária, com graves prejuízos para toda a sociedade;

g) acolher normas e procedimentos que conduzam à simplificação das liberdades de recursos para os municípios, especialmente nos casos que estes se achem nominalmente identificados;

h) acolher normas que articulem procedimentos capazes de assegurar uma execução mais equilibrada da programação contida no orçamento, dado que num contexto inflacionário as unidades que executam seu programa mais cedo são fortemente beneficiadas.

Assim, com base em tais premissas e na prévia discussão das propostas de ajuste com as lideranças partidárias, o relator concluiu pela apresentação de substitutivo (Parecer nº 14, de 1992, CN), cujas principais alterações, em relação ao projeto original, foram:

a) simplificar o conteúdo da LOA àquilo que significa decisão (normas de execução e ajuste; alocação de recursos por órgãos orçamentários, detalhada por subprojetos e subatividades; consolidações de interesse decisório);

b) retirar da LOA os quadros acessórios que dificultam o fechamento do orçamento no âmbito do Legislativo, ou seja, os demonstrativos de programa de trabalho

consolidado das unidades transferidoras (que existirão apenas na etapa de QDD) e as totalizações por elemento de despesa e modalidade de aplicação;

c) incluir, como exigível, no início de cada órgão orçamentário, a consolidação de sua programação de gastos por programa e por subprograma e fixar a diretriz de não se alocar subprojetos idênticos a mais de um órgão;

d) suprimir exigências para a transferência das dotações nominalmente identificadas no orçamento e limitar a exigência de contrapartida a 10% ou 20% do valor do subprojeto, dependendo da região em que o beneficiário esteja localizado;

e) estabelecer norma que leve o Poder Executivo a uma execução mais equilibrada da programação, pelo menos a nível de programa (classificação funcional-programática), dados os inconvenientes de uma efetiva indexação do orçamento;

f) suprimir normas estranhas aos fins da LDO, como as articuladas no art. 36 do projeto do governo, relativas à política de preços de entidades da administração indireta, matéria que deve ser objeto de legislação específica;

g) incluir, de forma expressa, um capítulo de normas supletivas sobre execução, com vistas a regular aspectos importantes da execução orçamentária até que se produza a lei complementar;

h) incluir, como exigível, em cada subprojeto ou subatividade, a indicação da forma de execução, ou seja, direta (D), transferência a estado (E), transferência a município (M), transferência a entidade privada (P), demais modalidades (X);

i) complementar o detalhamento das metas programáticas no Anexo, de modo a compatibilizar sua estrutura com a adotada na revisão do plano plurianual.

Durante a apreciação do plenário da comissão mista todas estas modificações foram acolhidas, exceto a penúltima que — juntamente com o propósito de uma separação mais clara entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social — foi postergada para outra oportunidade, sendo o substitutivo da comissão aprovado pelo Congresso Nacional sem quaisquer alterações.

3.5 Fase de elaboração da proposta de lei orçamentária anual

Esta fase, realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo — com o suporte das estruturas técnicas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e do Ministério do Trabalho e da Administração Federal — compreende, basicamente, as seguintes atividades:

a) reavaliação do instrumental metodológico pelos órgãos técnicos do Poder Executivo e preparação de estimativas de receitas e dos gastos básicos;

b) elaboração dos manuais e instrumentos de coleta de dados e de formalização de propostas de programação pelo Departamento de Orçamentos da União (nova denominação da SOF/Seplan);

c) elaboração das propostas pelas unidades orçamentárias de cada ministério ou órgão equivalente e sua remessa às unidades setoriais de planejamento e orçamento;

d) formulação das propostas setoriais, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PPA e LDO e de acordo com as diretrizes e orientações das unidades de coordenação do governo (limites) e da gerência superior do órgão (prioridades);

e) compatibilização (cortes e correções) e integração (ajustes e consolidações) das propostas setoriais na proposta da Lei Orçamentária Anual, pelo Departamento de Orçamentos da União, e elaboração dos documentos com informações complementares;

f) revisão final pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, adequação da proposta às orientações do presidente e elaboração da exposição de motivos de encaminhamento;

g) preparação dos documentos consubstanciadores da proposta de Lei Orçamentária Anual e seus anexos, e seu encaminhamento ao Congresso Nacional até a data limite de 31 de agosto.

A realização de tais atividades se processa em meio a uma série de complicadores, dentre os quais merecem destaque: as inadequações da Lei nº 4.320, de 1964, à estrutura orçamentária atual; a limitada disponibilidade de tempo para sua conclusão, dado que a LDO só tem sido sancionada depois de meados de julho e o orçamento tem de estar no Congresso Nacional no primeiro dia de setembro; e a grande quantidade de informações adicionais exigidas, tendo como data de referência meses recentes, ainda em fase de coleta e processamento.

Além disso, o processo de elaboração do orçamento vem-se tornando uma atividade marcada pela potencialização dos conflitos, dado ter passado a ser regida por um novo paradigma, o da "orçamentação decremental", identificado e caracterizado por Wildavsky[15] — sob o qual, a cada ano, as unidades do governo passam a contar com menos recursos programáveis do que no ano anterior —, fato que leva certas facções políticas a pressionarem no sentido de que as aplicações do seu interesse já venham detalhadas no bojo das propostas orçamentárias, a fim de escapar aos efeitos do estreitamento das margens programáveis, que caracteriza o novo paradigma orçamentário.

3.6 Fase de apreciação, adequação e autorização legislativa

Esta fase se inicia bem antes do recebimento da mensagem respectiva, em razão da complexidade e do vulto dos trabalhos relacionados, sendo desencadeada mais ou menos na mesma época que a apreciação do projeto de LDO pelo Congresso Nacional. Ela se desdobra em seis etapas bem definidas e envolve as seguintes atividades:

1ª etapa — Organização das atividades

a) designação do relator-geral da Lei Orçamentária Anual e definição das relatorias setoriais e parciais;

[15] Wildavsky, Aaron. *The new politics of the budgetary process.* Glenview, Scott, Foreman and Company, 1988.

b) realização de estudos técnicos e desenvolvimento do instrumental metodológico para apreciação e ajuste na LOA;

c) designação dos relatores setoriais e parciais, e constituição das respectivas assessorias;

2ª etapa — Recepção e divulgação do projeto

a) recebimento da mensagem pelo presidente do Senado Federal, leitura em sessão do Congresso Nacional, remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, publicação em avulso e abertura de prazo para a formalização de emendas;

b) alimentação do banco de dados da proposta orçamentária a partir de arquivos em meio magnético fornecidos pelo Departamento de Orçamento da União, e introdução de ajustes no instrumental de acesso e manipulação de dados.

3ª etapa — Estabelecimento de normas e proposição de emendas

a) elaboração, apreciação e aprovação do parecer preliminar previsto na Resolução nº 1, de 1991, CN (que estabelece as normas de funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização), adequação final do material (disquetes , formulários e instruções) e sua distribuição;

b) formalização das emendas perante a secretaria da comissão mista, análise crítica destas e seu registro em banco de dados;

4ª etapa — Apreciação pelas relatorias parciais e setoriais

a) apreciação das emendas, elaboração de parecer sobre cada uma destas e geração de relatórios parciais e setoriais;

b) decisão da comissão mista sobre cada um dos relatórios e sobre cada detalhe formalizado durante a etapa de discussão.

5ª etapa — Compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais

a) compatibilização e consolidação dos relatórios parciais e setoriais pelo relator-geral e introdução de ajustes facultados pelas normas da comissão mista e pelo parecer preliminar;

b) apreciação do relatório — que normalmente conclui com apresentação de substitutivo e dos destaques formalizados durante a apreciação deste pela comissão mista e encaminhamento do texto aprovado ao presidente do Congresso Nacional.

6ª etapa — Decisão pelo Congresso Nacional

a) apreciação (discussão e votação) do projeto e dos destaques pelo Congresso Nacional;

b) introdução de ajustes do banco de dados e montagem do autógrafo (projeto de lei e seus anexos);

c) remessa do autógrafo à chefia do Poder Executivo, para sanção, e dos arquivos finais, em meio magnético, ao Departamento de Orçamento da União, para atualização do seu banco de dados.

Um aspecto crítico nesse processo, evidenciado pelo que ocorreu nos últimos cinco anos, é a tendência de o Congresso Nacional ampliar, ano a ano, o número de propostas ao projeto de lei orçamentária anual. Em 1988 foram apresentadas 2.660 emendas, número que se elevou para 11.180 em 1989. Em 1990 o número de emendas subiu para 13.358, disparando, em 1991, para nada menos que 71.543 emendas. A conseqüência disso, a par de evidente impossibilidade de submeter cada emenda a um processo decisório suficientemente articulado, tem sido a crescente dificuldade para se "fechar" o orçamento no âmbito do próprio Congresso Nacional dentro do prazo constitucional, isto é, até o final da sessão legislativa. A cada ano, ainda que com o auxílio do corpo técnico e do instrumental do Departamento de Orçamento da União, o orçamento tem sido concluído mais tarde; ou seja, a Lei Orçamentária Anual de 1989 (Lei nº 7.715) foi sancionada em 03/01/89; a de 1990 (Lei nº 7.999), em 31/01/90; a de 1991 (Lei nº 8.175), em 31/01/91; e a do corrente exercício (Lei nº 8.409), em 28/02/92. Essa situação vem-se tornando insustentável, motivando várias propostas no sentido de limitar o número de emendas facultado a cada parlamentar.

3.7 Fase de execução dos orçamentos

A execução orçamentária constitui uma fase tão repleta de particularidades que sobre cada uma destas seria possível desenvolver várias abordagens sem esgotar a matéria. Por essa razão nos limitaremos — após uma rápida digressão sobre o tema — a comentar algumas das singularidades decorrentes do processo orçamentário articulado pela Constituição de 1988, deixando para outra oportunidade a análise mais aprofundada de suas etapas e procedimentos.

Como se sabe, a forma regular de programação e execução da despesa pública é aquela disciplinada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e suas alterações posteriores. Segundo tais normas as dotações consignadas pelo orçamento anual a uma unidade orçamentária podem ser executadas através de aplicações diretas (a própria unidade gasta seus recursos), de transferências (uma outra unidade é que gastará os recursos) e de movimentação por órgãos centrais de administração geral (na forma indicada pelo art. 66 da Lei nº 4.320), através de destaques, de provisões ou da centralização de parte das dotações. Em qualquer dos casos, observar-se-á o procedimento legal do empenho, liquidação e pagamento, dentro dos limites fixados na programação financeira.

Em todos esses casos a execução da despesa deve subordinar-se ao imperativo definido no art. 167, II, da Constituição, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentais ou adicionais. Não obstante, as necessidades do atual período de transição — em que o envolvi-

mento do Legislativo na elaboração orçamentária se acha em processo de amadurecimento e consolidação — acabaram de determinar o surgimento de uma forma especial: a execução antecipada do orçamento ainda não convertido em lei. A principal determinante desta inovação — que se pretende seja transitória — foi evitar os prejuízos que adviriam para a sociedade se ocorresse a total paralisação da administração pública pela inexistência de um orçamento aprovado no início do exercício (como ocorreu nos últimos três anos). Com essa motivação o Congresso Nacional tem incluído no texto das LDO, desde a primeira destas (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989), um conjunto de normas que disciplinam a execução de parte da proposta encaminhada pelo Poder Executivo — normalmente um doze avos dos valores corrigidos em cada mês — até que se conclua a apreciação da Lei Orçamentária Anual e esta seja sancionada.

Outro aspecto relevante, na prática mais recente de execução orçamentária, é a simplificação das transferências a estados e municípios. Isso tem ocorrido tanto no que se refere àquelas decorrentes de imperativos constitucionais — cujos repasses foram automatizados através de leis específicas — quanto àquelas decorrentes de programação no orçamento, normalmente referidas por "transferências voluntárias", que interessam mais ao presente tema, dado que as primeiras correspondem ao partilhamento de receitas e não propriamente à execução orçamentária. Uma evidência disso é a norma articulada no art. 26, da Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1982 (LDO para 1993), que estabelece:

"As dotações nominalmente identificadas na Lei Orçamentária Anual *ou em seus créditos adicionais, para estado, Distrito Federal ou município* serão liberadas mediante requerimento e apresentação de plano de aplicação, *observado o disposto no art. 25, desde que os beneficiários não estejam inadimplentes com a União, seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, e haja disponibilidade de recursos no Tesouro Nacional,* dispensada qualquer contrapartida e vedada qualquer outra exigência." (destaque nosso.)

Similar tendência vem ocorrendo em relação à exigência de contrapartidas para a celebração de convênios — cujos inconvenientes têm sido freqüentemente ressaltados[16] —, como se pode perceber no art. 24, § 3º desta lei, que define limites razoáveis para tanto, ou seja:

"*A contrapartida financeira, em qualquer caso, será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do estado, Distrito Federal ou município, observando-se que: I — nos municípios localizados nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam e na região Centro-Oeste a contrapartida não poderá exceder a dez por cento do valor do subprojeto; II — nos demais municípios a contrapartida não poderá exceder a vinte por cento do valor do subprojeto.*"

[16] O Senador Márcio Lacerda assinala em seu relatório de apreciação à Mensagem nº 34, de 1992, CN (LDO para 1993) que "a parafernália de exigências a que estes [os municípios] têm sido submetidos é discriminatória, porquanto privilegia os grandes municípios que podem custear a fachada de organização; descabida, por ignorar que nos pequenos municípios o custo de determinadas modalidades de tributo é maior que o benefício; e deseconômica, por corroer grande parte dos recursos, seja pelo retardo dos repasses, seja pelos custos de consultoria".

Concluindo, cabe apontar, com relação à programação da despesa, a mudança de posição do Congresso Nacional com relação à outorga de instrumentos para o ajuste da execução orçamentária, tais como a constituição de reservas ou a imposição de contingenciamentos. Conforme pode ser comprovado, o Congresso Nacional, a partir de 1989, passou a não mais aceitar a inclusão, no texto da Lei Orçamentária Anual, da autorização — sempre presente no período 1970 a 1988 — para que o Poder Executivo "promovesse as medidas necessárias para ajustar os dispêndios ao efetivo comportamento da receita". São evidências de que o Poder Legislativo agiu intencionalmente nesse sentido:

a) a retirada, pelo Poder Legislativo, do dispositivo usual no período de 1970 a 1988, constante do Projeto de Lei nº 1, de 1988, na redação final convertida na Lei nº 7.715, de 1989 (Lei Orçamentária Anual de 1989), por entendê-lo indesejável;

b) a restrição da flexibilidade para ajustamentos, na Lei Orçamentária Anual de 1990 (Lei nº 7.999, de 1990), às despesas condicionadas, nos termos ali definidos;

c) a rejeição de dispositivos nesse sentido, no texto dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias submetidos ao Congresso Nacional, em especial na LDO relativa a 1993.

Portanto, o contingenciamento imposto pelo Decreto nº 21, de 1991, nos parece ter sido realizado sem base legal, diferentemente do ocorrido nos exercícios anteriores — inclusive no chamado período autoritário —, em que tal foi sempre realizado com base na expressa autorização do Congresso Nacional, com maior ou menor abrangência, segundo a conjuntura reinante. Em 1965, por exemplo, a Lei nº 4.539, de 1964, estabeleceu em seu art. 6º: "Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer um fundo de reserva de até 30%...(Vetado)... no anexo IV desta Lei", enquanto que, em 1989, atendendo aos imperativos da transição e às necessidades de operacionalização do chamado "Plano Verão", o Congresso Nacional autorizou a realização de certos ajustes naquele exercício,[17] sem renovar tal concessão nos anos seguintes.

3.8 Fase de avaliação da execução e julgamento das contas

Esta fase apresenta a mesma amplitude que a de execução do orçamento, até mesmo porque grande parte de suas atividades ocorre concomitantemente a esta, em face da inter-relação dos procedimentos peculiares ao controle externo (aquele que é exercido por um Poder ou instituição sobre os atos dos outros) e aqueles relacionados ao comprometimento de dotações e à efetivação do gasto público. Como tal, seria impraticável realizar, nessa oportunidade, uma completa abordagem dos seus múltiplos aspectos. Por essa razão ela será circunscrita à sua caracterização e ao

[17] A Lei nº 7.730, de 1989, estabelecia, em seu art. 18, § 3º: "O desembolso de recursos à conta do Tesouro Nacional, no exercício financeiro de 1989, fica limitado ao montante das receitas efetivamente arrecadadas, acrescido das disponibilidades financeiras existentes em 31.12.88, sendo efetuado, prioritariamente, para atendimento às despesas relativas a: a) pessoal e encargos sociais; b) serviço da dívida pública federal; e c) programas e projetos de caráter nitidamente social".

delineamento das atividades que integram a apreciação e o julgamento das contas, salientando-se, desde logo, que a sua base são os atos formais da administração, especialmente aqueles definidos pelas normas que regem a execução orçamentária, as licitações e a administração financeira e patrimonial, e nos elementos propiciados pelos sistemas de controle interno e externo.

A base legal para o exercício do controle externo — do qual a avaliação da execução orçamentária (em seus múltiplos aspectos), a apreciação das contas e o julgamento destas constituem a essência — acha-se estabelecida na Constituição, na Lei nº 4.320, no Decreto-lei nº 200 e na Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, que regula o funcionamento do Tribunal de Contas da União — TCU.

A Constituição, em seus arts. 70 a 75 e 166, § 1º, detalha as principais competências do Congresso Nacional na área da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades e define as macro-responsabilidades do Tribunal de Contas da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, ampliando-as em relação à Constituição anterior, por passar a abranger também as áreas operacional e patrimonial, o controle da aplicação de subvenções e das renúncias de receitas, por definir que tais atividades de fiscalização devem avaliar os atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e por deixar claro que as entidades da administração indireta acham-se sujeitas a tais ações de controle externo.

O Decreto-lei nº 200, em seu Título X, "Das normas da administração financeira e de contabilidade", estabelece um conjunto de normas orientadas para a prestação de contas, exigindo que as unidades da administração direta observem um "plano de contas único", instituindo parâmetros para o acompanhamento da execução orçamentária e para a apropriação de custos e definindo procedimentos para a prestação de contas e para a responsabilização de agentes públicos no caso de irregularidades na execução de gastos públicos.

A Lei nº 4.320, a par de outros aspectos, define a abrangência do controle da execução orçamentária, indica a forma e o conteúdo do controle interno (aquele exercido no âmbito de cada Poder) e promove a caracterização do controle externo. Segundo estabelece esta lei, no âmbito do título "Do controle externo" (art. 81), "O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento".

Quanto à Lei nº 8.443, que sucede ao Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, cabe salientar que esta amplia consideravelmente, do ponto de vista legal, as atribuições e responsabilidades do Tribunal de Contas da União, enfatizando a sua competência para proceder a atos de fiscalização por iniciativa própria e para realizar auditorias por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização. Além disso, passa a ter competência para exercer ações mais efetivas de fiscalização sobre as admissões de pessoal (art. 39), e sobre os atos e contratos em que a administração pública federal seja parte (arts. 41 a 47). Quanto à apreciação das contas prestadas anualmente pelo presidente da República (art. 36) a nova lei nada inova em relação à anterior, sugerindo que essas sejam encaminhadas ao TCU para

que este as examine do ponto de vista técnico e administrativo, numa atividade típica de controle externo.

Do ponto de vista político, ressalvados os casos de denúncias que suscitem apuração, o ponto alto da fase de avaliação da execução é a apreciação das contas prestadas anualmente pelo presidente da República, que envolve a elaboração de parecer prévio pelo TCU, e sua apreciação pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e a decisão pelo plenário do Congresso Nacional. Em termos gerais, a apreciação da prestação de contas envolve as seguintes atividades:

a) comunicação ao plenário do Congresso Nacional do recebimento da prestação de contas anual e do seu encaminhamento ao TCU, para que este a examine e exare, no prazo de 60 dias, o parecer prévio referido no art. 71, I, da Constituição;

b) designação do ministro-relator pelo presidente do Tribunal de Contas da União;

c) reavaliação do instrumental metodológico, apreciação dos documentos e informações complementares e elaboração da proposta do parecer prévio pelo ministro relator;

d) apreciação e deliberação do plenário do Tribunal de Contas da União sobre a proposta do relator, introdução de ajustes, se for o caso, e sua remessa ao Congresso Nacional;

e) publicação do parecer prévio em avulsos e sua remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, com vistas a instruir a apreciação das contas pelo relator designado;

f) avaliação das contas, parecer prévio e outros subsídios e elaboração do relatório e voto do relator;

g) deliberação do plenário da comissão sobre o parecer do relator e remessa de sua decisão ao Congresso Nacional como elemento instrutivo para o julgamento das contas.

Cabe assinalar, com relação aos pareceres prévios apresentados nos últimos anos, que se têm limitado à apreciação das contas quanto aos seus aspectos formais — evadindo-se da orientação intencionada pelas normas contidas na Constituição de 1967 e legislação posterior — culminando, no corrente exercício, em relação às contas relativas a 1991, com um parecer que depois de referenciar a execução orçamentária setorial e funcional, em seus grandes agregados, conclui com a afirmativa de que "as contas do governo ... estão em condições de serem julgadas pelo Congresso Nacional", sem opinar pela sua aprovação ou rejeição, isto é, rompendo com uma prática de muitos anos.

4. *Uma avaliação prospectiva*

O ciclo orçamentário, na forma ampliada com que foi caracterizado, vem apresentando uma série de problemas, como se buscou salientar no âmbito das apreciações pertinentes a cada uma de suas fases. Alguns desses problemas têm causas evidentes — do que a indisponibilidade da lei complementar a que se refere o

art. 165, § 9º, da Constituição, é o melhor exemplo —, outros derivam da conjugação de fatores — como, por exemplo, o elevado número de emendas propostas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, a precária separação entre os orçamentos fiscal e o da seguridade social e a grande flexibilidade que o Poder Executivo possui para executar apenas parte dos orçamentos.

Considerando que tais problemas afetam as várias etapas do ciclo orçamentário, ainda que por efeito de repercussão, a tendência, nos próximos anos, será no sentido de que todos os envolvidos, especialmente os órgãos técnicos do Executivo e do Legislativo, procurem articular normas e procedimentos que equacionem as suas causas ou minimizem os seus efeitos. Nesse particular deverão merecer especial atenção os efeitos da revisão constitucional definida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a reavaliação da flexibilidade de que dispõe o Executivo para não executar parte dos orçamentos aprovados, as perdas impostas ao erário pelas inadequações das normas que orientam o gasto público, as distorções causadas pela conjuntura inflacionária sobre as alocações intencionadas e a necessidade do estabelecimento de parâmetros para a apreciação das contas do governo.

A revisão constitucional — cuja iminência deverá desestimular o estabelecimento de esforços no sentido de produzir a lei complementar sobre orçamentos — tenderá a incluir modificações na área orçamentária, mais ou menos amplas segundo as mudanças realizadas na forma (república ou monarquia) e no sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). O plano plurianual deverá ter seu conteúdo reavaliado, restringindo-o às macropolíticas públicas e à referenciação dos programas governamentais — com recursos e metas globais devidamente regionalizados —, ficando o detalhamento destes, em bases anuais, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias. No que se refere à lei orçamentária anual, há espaço para várias mudanças. A atual sistemática acabou neutralizando grande parte da economia das autarquias e fundações, o orçamento da seguridade social adquiriu uma inusitada amplitude e o orçamento de investimentos se acha inadequadamente caracterizado, sendo hoje mais um plano do que um orçamento.

No que se refere à flexibilidade de que o Poder Executivo dispõe atualmente para não executar parte dos orçamentos aprovados (tomados como peças autorizativas), a tendência é no sentido da estruturação de normas que condicionem a execução. Uma alternativa para tanto é a fixação, pelo Congresso Nacional, através de lei singular ou de dispositivo incluído no texto constitucional quando de sua revisão, de normas similares às vigentes nos EUA desde 1974, limitando o grau de discrição facultado ao Executivo para executar ou não a programação definida pelo Poder Legislativo.

Uma terceira tendência, em nosso entender, é para a realização de uma ampla revisão das normas que regem a execução orçamentária no âmbito do setor público, inclusive e especialmente aquelas relativas à contratação de obras, ao repasse de recursos para entidades privadas "sem fins lucrativos", à contratação de operações de crédito e à celebração de convênios. As determinantes disso são, de um lado, as perdas impostas ao erário pelas inadequações das normas para limitar o tráfico de influência — cuja magnitude nos dias atuais é mais do que preocupante — e de outro os custos adicionais que tais normas impõem às demais esferas do governo.

A necessidade de instrumentos apropriados para minimizar os problemas decorrentes da persistente conjuntura inflacionária vivida pelo país deverá conduzir a providências no sentido de sua estruturação. Uma das soluções normalmente aventadas, a indexação dos saldos orçamentários, apresenta tantos problemas operacionais (sem falar nos seus conflitos com os princípios orçamentários) que dificilmente será adotada. Mais viáveis se afiguram, em nosso entender, a correção trimestral do orçamento fixado a preços de dezembro do ano anterior, pelo índice de inflação verificado no período — como vem fazendo o estado do Paraná — ou a obrigatoriedade de execução equilibrada, a nível de subprograma, apurada em bases trimestrais, aceitável um diferencial de percentual entre o subprograma de maior execução e a média dos demais, como proposto na versão inicial do substitutivo da LDO para 1993.[18]

Finalmente, existem evidências bastante fortes de que o Congresso Nacional está para estabelecer, provavelmente através de Decreto Legislativo,[19] normas que orientem o Tribunal de Contas da União na apreciação das contas do presidente da República e na formulação do parecer-prévio referido na Constituição, definindo procedimentos, conteúdo e estrutura de tal documento.

[18] Este substitutivo estabelecia, em seu art. 52: "A lei orçamentária anual será executada de modo a assegurar que, no âmbito de cada orçamento e de cada Poder, nenhum subprograma tenha execução acumulada, ao final de cada trimestre, que exceda em mais do que 10% a média da execução acumulada dos demais subprogramas".

[19] Em junho de 1992 o Deputado Augusto Carvalho encaminhou à presidência do Congresso Nacional, na forma regimental, proposta no sentido de que sejam estabelecidos conteúdos mínimos ao parecer prévio do Tribunal de Contas da União.